



LÄNSSTYRELSEN  
UPPSALA LÄN

Julia Grimberg  
Krisberedskapshandläggare  
010-2233487  
julia.grimberg@lansstyrelsen.se

Remiss

1(25)

2021-06-09

456-2303-2021

Regeringskansliet,  
Justitiedepartementet

## Remiss om Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Er beteckning: Ju2021/00971

### Synpunkter från Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen i Uppsala län ser vissa samhällsvinster med utredningens förslag. Myndigheten ser det som positivt att utredningen belyser olika perspektiv för att lämna förslag på en strukturindelning. Samtliga länsstyrelser kommer att lämna var sitt yttrande över *Struktur för ökad motståndskraft* till regeringen. Remissvaret inleds med Länsstyrelsen i Uppsala läns synpunkter och avslutar med de länsstyrelsegemensamma synpunkterna.

Länsstyrelsen i Uppsala län lämnar fyra huvudsynpunkter och två allmänna synpunkter.

### Huvudsynpunkter

1. Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att dela in länsstyrelsernas civilområden utifrån sjukvårdsregionernas indelning, utan föreslår att polisregionerna blir indelningsgrund.
2. Länsstyrelsen anser att civilområdeschef för mellersta civilområdet placeras vid Länsstyrelsen i Uppsala län.
3. Länsstyrelsen bedömer att utredningen är otydlig i beskrivningen kring fördelningen av uppgifter mellan civilområdeschef och länsstyrelserna.
4. Länsstyrelsen poängterar att för en effektiv ledning vid en kärnteknisk olycka är det nödvändigt att den länsstyrelse som ansvarar för den statliga räddningstjänsten har möjlighet att ta över ledningen av den kommunala räddningstjänsten. I praktiken blir det vid en kärnteknisk olycka en kraftig påverkan på omgivande samhälle där en sammanhållen ledning kommer att vara helt avgörande för att hantera situationen,



2021-06-09

456-2303-2021

***Avsnitt 10 Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning.  
10.1 Civilområden inrättas. 1.5 Förslag till förordning om de länsstyrelser som är  
civilområdeschefer.***

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att upprätta civilområden utifrån hälso- och sjukvårdens samverkansregioner (sjukvårdsregioner). Det föreslagna mellersta civilområdet omfattar sju län och 80 kommuner med sammanlagt cirka 2,1 miljoner invånare. Det medför en stor logistisk utmaning. För att avgöra bedömningen om lämpliga civilområden bör analysen omfatta andra samhällsfrågor utöver sjukvården som t.ex. förbindelserna mellan länen, placeringen av vägnät, elnät och järnvägar.

Länsstyrelsen bedömer att det kan finnas starka incitament att utgå från polisregionerna i stället för sjukvårdsregionerna. Ett skäl för myndighetens bedömning är att både Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten är indelad efter polisregionerna. Genom en indelning efter polisregionerna skulle mellansverige få en storleksmässigt mer ändamålsenlig indelning.

Utredningens indelningsförslag för mellersta civilområdet inkluderar vidare som nämnts över 2,1 miljoner invånare och Sveriges befolkning väntas att växa med två miljoner människor under de närmaste 50 åren, enligt SCB beräkningar. Förslaget saknar därmed dessutom en tillräcklig analys och genomlysning när det gäller frågan om hur länsinvånarna påverkas av att civilområden inrättas. Förslaget belyser inte heller hur den framtida utvecklingen kan påverka civilområdena.

Ett ytterligare skäl som talar för att utgå från polisregionindelningen framgår av den översyn som länsstyrelserna genomförde 2018 efter uppdrag myndigheternas regleringsbrev. Uppdraget rörde tillämpbarhet, ansvarsförhållanden och eventuella ändringsbehov i författningar på totalförsvarsområdet.

Resultatet av översynen visar nämligen på flera områden där förändringar och förtydliganden är önskvärda från lagstiftarens sida då organisationsförändringar inom staten, och även allmänna samhällsförändringar, i vissa fall påverkar tolkning och tillämpbarhet av gällande lag och förordning. Frågan om gränsövervakning i krig är en sådan fråga där organisationsfrågan påverkar lagstiftningen eftersom förändringarna inom polisens ledning från 1990-talet och framåt inte avspeglas i lagstiftningen på området. Den avspeglas inte heller i föreskriftsrätt som länsstyrelsen i vissa fall getts mot andra myndigheter under höjd beredskap där definitioner och begrepp behöver förtydligas. Översynen i ovan nämnda regeringsuppdrag visar även att vissa begrepp bör förtydligas från lagstiftarens sida och att definitioner kring dessa bör specificeras. Detta gäller till exempel begreppen ”centrala förvaltningsmyndigheter” och ”regionala eller lokala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter”.

Av översynen framgår också att lagstiftning för höjd beredskap (sk. fullmaktslagstiftning) medför krav på samverkan mellan länsstyrelsen, Forsvarsmakten och Polismyndigheten.

Länsstyrelsen ser vidare behov av analys av områden som utredningen inte belyst, som tillämpningen av lagstiftning för höjd beredskap och vilken nivå som ska hantera den tillkommande lagstiftning för höjd beredskap.



2021-06-09

456-2303-2021

Översynens resultat bör tas om hand och åtgärdas av lagstiftaren i samband med den fortsatta beredningen av ärendet eftersom de oklarheter som analyserats riskerar att påverka den återupptagna totalförsvarsplaneringen negativt. Av samma skäl är det viktigt att de begrepp som används i lagstiftningen på området är tydliga och enhetliga samt att de otydligheter i lagstiftningen som uppkommit genom samhällsutvecklingen sedan lagarnas införande korrigeras.

Utredningens förslag kan vidare påverka annan verksamhet än enbart uppbyggnaden av det civila försvaret eftersom det innebär att myndigheterna ska organisera sin indelning efter de föreslagna civilområdena. Även detta talar för att regeringen bör utreda konsekvenserna av förslaget närmare inför beslut om fortsatt beredning av det. Det kan dessutom finnas andra incitament som kan påverka länen på längre sikt i fredstid och som bör beaktas. Vad en koncentrerad myndighets närvaro i ett fåtal län får för effekter bör utredas närmare. Länsstyrelsen verkar för den lokal och regional utveckling som bygger på samverkan i det geografiska samordningsansvaret. Som även utredningen noterar understryker Länsstyrelsen vikten av en stark och tydlig statlig närvaro i länen. Närvaron behöver bibehållas och inte minskas, inte minst eftersom den tillför länen kompetens och arbetsmarknadsdynamik. Tidigare kriser har visat på att det finns behov av en ökad statlig samordning regionalt både inför och under en händelse, exempelvis fanns det stora behov av regional samordning i mottagande av asylsökande under flyktingkrisen 2015–2016. Andra samhällsutmaningar som kräver statlig samordning är bl. bostadsförsörjning, utbyggnad av järnvägsinfrastruktur och bredband, nya kraftledningar för elförsörjning och kompetensförsörjning samt kompetenshöjning.

Indelningskommitténs betänkande Myndighetsgemensam indelning-samverkan på regional nivå (2018:10) innehöll även förslag att den regionala indelningen ska vara efter samverkansregionerna. I Länsstyrelsens remissyttrande framfördes även där att en indelning efter polisregionerna är att föredra.

Slutligen påtalar Länsstyrelsen att konceptet med att inrätta civilområden med civilområdeschef är nygammalt och kan därför vara problematiskt att införa i dagens strukturer. Många uppdrag och verksamheter som förr bedrevs statligt bedrivs idag av näringslivet och myndigheter. Dessa verksamheter är anpassade för att arbeta nationellt och har inte den regionala förankring som krävs för att fullgöra aktuella uppdrag på regional nivå. Försvarsmakten har numera en annan organisation än tidigare och det kan finnas behov av att anpassa den civila återuppbyggnaden efter hur Försvarsmakten ska organisera sig inför och under höjd beredskap.

Sammanfattningsvis finns starka skäl som talar för att utredningen inte belyst de aspekter som bör beaktas vid civilområdesindelningen. Den har inte heller utrett konsekvenserna av förslaget. Civilområdesindelningen bör inte utgå från sjukvårdsregionerna av de skäl som framgår ovan. I stället bör den utgå från polisregionerna, framförallt då det är mer ändamålsenligt att utgå från totalförsvarsindelningen och för att civilområdena ska stämma överens med lagstiftningen på området och som inte förändras genom utredningens förslag.



2021-06-09

456-2303-2021

***Avsnitt 10 Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning.  
10.6.2 Placering av civilområdeschefer. 1.5 Förslag till förordning om de länsstyrelser  
som är civilområdeschefer.***

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att peka ut Örebro län som placeringsort för civilområdeschef för mellersta civilområdet. Principerna för placering av civilområdeschef är adekvata men Länsstyrelsen delar inte alls utredningens argumentation om varför inte kärnkraftslänens länsstyrelser bör utpekas som plats för civilområdeschef. Länsstyrelsen i Uppsala län har under de senast 40 åren byggt upp länets förmåga – i länet finns nu hälften av Sveriges reaktorer - inom kärnenergiberedskapen tillsammans med länets aktörer. Tillsammans har aktörerna genomfört många stora övningar, utbildningsinsatser och dessa investeringar riskerar att gå om intet om en annan länsstyrelse utses till civilområdeschef eftersom ledningen av insatsen vid en kärnteknisk olycka vid höjd beredskap eller i ett läge av gråzonsproblematik inte kan särskiljas från ledningen av den civila delen av totalförsvaret. I praktiken blir det en kraftig påverkan på omgivande samhälle där samverkan och en sammanhållen ledning kommer att vara helt avgörande för att hantera situationen.

Genom arbetet med kärnenergiberedskap har länet sedan lång tid även ett nära samarbete med Åland som blir starkt påverkat av en kärnteknisk olycka. Länsstyrelsen i Uppsala län kommer i närtid att ta i bruk en ledningsplats som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har investerat 28 miljoner kr i. Den är landets modernaste ledningsplats och ger förutsättningar för aktörsgemensamma ledningar av händelser vid såväl fredstida kriser som vid höjd beredskap.

När det gäller utredningens kriterier för val av länsstyrelse som ska utses till civilområdeschef framhåller länsstyrelsen följande. Inom Uppsala län finns två internationellt framstående universitet (Uppsala universitet UU och Sveriges Lantbruksuniversitet SLU), Akademiska universitetssjukhuset som bedriver högspecialiserad vård, Polismyndighetens och Säkerhetspolisens regionkontor, centrala myndigheter med betydelse för totalförsvarsuppbyggnaden, såsom Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket och Läkemedelsverket. Tillsammans med SLU bildar de ett nationellt kluster inom livsmedels- och vattenförsörjning.

Försvarmakten är i dagsläget väl representerad i Uppsalas län genom Luftstridsskolan (LSS), Flygstaben, Arméstaben, Ledningsregementet och Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum. Genom Förvarsbeslutet 2021–2025 är det beslutat att Försvarmakten ska växa ytterligare. Bland annat ska Upplands flygflottilj, F 16 återupprättas. Att placera civilområdeschef i områden där Försvarmakten redan har en stark ställning och där det även återuppbyggs förmågor i enlighet med förvarsbeslut 2021–2025 innebär starka vinster.



2021-06-09

456-2303-2021

Länsstyrelsen anser vidare att placeringen av civilområdeschef till Örebro län skulle medföra geografiska utmaningar för riket. Uppsala län har förbindelser norrut genom järnväg, vägnät och elledningar, vilket innebär en sammanhållande länk mellan de nordliga och mellersta delarna av landet. Uppsala läns geografiska placering skulle även möjliggöra en alternativ ledningsplats utanför huvudstadsområdet för det östra civilområdet. Det är ett stort avstånd mellan utredningens förslag att placera en civilområdeschef i Norrbotten och närmaste civilområdeschef i Örebro eller Stockholm. Det är därför lämpligare att placera civilområdeschef i Uppsala län.

***Avsnitt 10 Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning.  
10.4 Civilområdeschefens uppgifter***

Länsstyrelsen bedömer att utredningen är otydlig när den beskriver fördelningen av uppgifter mellan civilområdeschef och länsstyrelserna. Skälen för bedömningen är att det i utredningen anges uppgifter på flertal områden som inte är synkroniserade. Det föreslås bl.a. att civilområdeschefen ska ge länsstyrelserna planeringsförutsättningar och att civilområdeschefen ska ansvara för att planläggning för höjd beredskap inom civilområdet. Det geografiska områdesansvaret ska utövas av alla nivåer och att ansvaret inte är utbytbar. Utredningen tar upp världlandsstöd som en konkret uppgift för civilområdeschef. Uppgifter som inte ingår i geografiska områdesansvaret är exempelvis världlandsfrågor, att under höjd beredskap besluta om utrymning mm., att besluta om omfördelning av räddningsresurser och vissa ledningsuppgifter inom hälso-och sjukvård.

Länsstyrelserna har som nämnts ovan samarbetat kring den översyn av tillämpbarhet, ansvarsförhållanden och eventuella ändringsbehov i författningar på totalförsvansområdet som uppdragits genom respektive myndighets regleringsbrev. I den fortsatta beredningen av utredningens förslag bör regeringen även beakta de synpunkter som länsstyrelsen lämnade i den nämnda översynen och som utredningen såvitt länsstyrelsen kunnat se inte beaktat överhuvudtaget.

Länsstyrelsen bedömer även att det finns behov att tydligt ange vilken planering för beredskapslagstiftningen som tillfaller länsstyrelserna och vilken som tillfaller civilområdeschef. Länsstyrelsen anser att utredningen på ett bristfälligt sätt belyser fördelning mellan länsstyrelsens och civilområdeschefens uppgifter. Det saknas exempelvis erforderlig fördjupningen avseende vilka uppgifter som en länsstyrelse ska genomföra inför, under och efter höjd beredskap och vad civilområdeschefens roll blir i förhållande till beredskapslagstiftningen. I situationer där det inte är konstaterad höjd beredskap utan gråzon finns det behov av tydlighet vilken myndighet som har ansvar för vad. Till skillnad från utredningen anser länsstyrelsen att dessa frågor inte kan överlämnas till tillämpningen utan behöver klarläggas.



2021-06-09

456-2303-2021

***Avsnitt 10 Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning.  
10.7.2 De länsstyrelser som är civilområdeschefer ska kunna överta ansvaret för  
räddningstjänst. 1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om  
skydd mot olyckor***

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att civilområdeschef ska kunna överta kommunal räddningstjänst. Länsstyrelserna har i tidigare remissvar på ”En effektivare kommunal räddningstjänst” SOU 2018:54 uttryckt att ansvaret för övertagande av kommunal räddningstjänst bör behållas på länsstyrelserna. Länsstyrelserna bedömer samtidigt att för att kunna ta över kommunal räddningstjänst finns det en rimlighet i att använda de samlade resurser som länsstyrelserna inom ett civilområde har.

Länsstyrelsen poängterar att övertagande av kommunal räddningstjänst och statlig räddningstjänst är två olika områden. Den statliga räddningstjänsten ska Länsstyrelsen bedriva och övertagande av kommunal räddningstjänst ska Länsstyrelsen bedriva vid behov. Länsstyrelsen anser att utredningens analys över kärnenergiberedskapen och kärnkraftslänens förutsättningar inte är tillräckligt belyst och bör analyseras närmare. Kärnkraftslänens länsstyrelser har en gedigen beredskap för detta och har investerat i resurser och inventarier för att hantera ett radionukleärt utsläpp. Kärnkraftslänens länsstyrelser har arbetat med kärnenergiberedskapen sedan 80-talet och har speciella ledningsplatser och en samverkansförmåga i länet för att kunna verkställa de olika skyddsåtgärder som kan krävas (exempelvis utrymning, inrymning och utdelning av jodtabletter). Planeringen sker redan i samverkan med länsvisa resurser samt nationella resurser. Utifrån dessa skäl finns det fler samhällsvinster med att nuvarande ansvarsfördelning bör fortsätta att gälla.

Utredningens förslag att förflytta ansvaret för övertagande av kommunal räddningstjänst till civilområdeschef medför extra kostnader och utmaningar för samverkan. Närhetsprincipen bör bibehållas då en större räddningsinsats sker parallellt med krishantering och utövandet det geografiska områdesansvaret. Räddningstjänst vid kärnteknisk olycka kräver dessutom att länsstyrelserna i kärnkraftslänen ska kunna ta över kommunal räddningstjänst i berört län som ett led i den statliga räddningsinsatsen.

De ledningssystem för kommunal räddningstjänst som nu växer fram i landet överensstämmer i stora delar inte med de föreslagna civilområdena. Det ställer krav på länsstyrelsernas förmåga att planera flexibelt för att kunna anpassas till räddningstjänsternas indelningar. Länsstyrelsens organisation för övertagande av kommunal räddningstjänst behöver också samplaneras med MSB:s roll att förmedla förstärkningsresurser till omfattande räddningsinsatser. Likt utredningens direktiv poängterar länsstyrelsen att ansvarsprincipen ska gälla, dvs att det finns ett tydligt utpekad ansvar i frågan om övertagande av kommunal räddningstjänst som är baserad på närhetsprincipen och likhetsprincipen. Förslaget att frånta länsstyrelserna uppdrag att vid behov kunna överta kommunal räddningstjänst och placera uppdraget på civilområdeschefer är ett avsteg från utredningens uppdrag om att bygga det civila försvaret på krisberedskapen samt är det ett avsteg från ansvarsprincipen.

I stället för utredningens förslag föreslår Länsstyrelsen att varje länsstyrelse formellt ska kunna ta över ansvaret, men att förmågan ska skapas tillsammans inom civilområdet. Civilområdeschefen bör ansvara för att sådan planering kommer till stånd.



2021-06-09

456-2303-2021

Länsstyrelsen föreslår därför att 4 kap. 33 § i Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor ändras till följande lydelse:  
”Länsstyrelsen får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Inom varje civilområde ska sådan förmåga åstadkommas genom att de ingående länsstyrelserna samarbetar och planerar övertagande av kommunal räddningstjänst gemensamt. Civilområdeschefen ansvarar för att sådan planering sker och respektive länsstyrelse kan använda den gemensamma organisationen.

### **Allmänna synpunkter**

#### ***Näringslivet***

Länsstyrelsen ser ett allmänt behov av att förtydliga hur samverkan mellan näringslivet och det offentliga ska utvecklas i arbetet med krisberedskap och totalförsvaret. Näringslivet är idag en komplicerad fråga, då det finns en del privatiseringar av offentligt ägda verksamheter och företag som existerar lokalt, regionalt, nationellt och internationellt. Det finns behov av att näringslivets deltagande i återuppbyggnaden av totalförsvaret styrs nationellt då det kan öka incitament för näringslivet att delta.

#### ***Sekretess***

När det gäller frågan om sekretess föreslår utredningen att en sekretessbrytande bestämmelse införs som gör det möjligt för civilområdeschefen att ta del av beredskapsmyndigheternas, och till viss del Forsvarsmaktens, planläggning. Utredningen anför att behovet uppkommer eftersom den föreslår att en ny lag ska ersätta den nu gällande lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Den nu föreslagna bestämmelsen har en sekretessbrytande verkan i enlighet med 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) som anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Bestämmelsen möjliggör enligt utredningen att myndigheterna kan dela information om totalförvarsplanering sinsemellan.

Utredningen synes dra slutsatsen att en sekretessbrytande bestämmelse behövs för att dela information mellan myndigheter som rör totalförsvaret. Bestämmelserna i 15 kap. 2 §, 18 kap. 8 § och 13 § OSL är som regeringen känner till primära sekretessbestämmelser. Enligt 7 kap. 2 § gäller sekretess för mottagande myndighet bl.a. endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse. Eftersom planläggning för totalförsvaret torde omfattas av primärsekretess enligt 15 kap. 2 § OSL bör regeringen överväga om det finns behov av att närmare belysa hur utredningens bedömningar förhåller sig till nuvarande reglering. Länsstyrelsen övergår nedan till att framföra de synpunkter som länsstyrelserna arbetat fram i samverkan med övriga länsstyrelser.



## Länsstyrelsegemensamma synpunkter

### *Inledande sammanfattning*

Länsstyrelserna ser det som positivt att de 21 länsstyrelserna enligt utredningens förslag och resonemang även fortsättningsvis är regeringens viktigaste kontaktpunkter mot den kommunala nivån och övriga regionala aktörer med viktig uppgift både inför och vid kriser och höjd beredskap. Utredningen ger förslag på en organisation och en grundläggande struktur där roller och ansvar tydliggörs och förutsättningar för civil-militär samverkan förbättras. Förslagen bidrar också till att förbättra och förstärka systemen för att klara av både planering av totalförsvarsuppdraget och fredstida kriser.

Länsstyrelserna anser att utredningen utgör en strukturutredning, som därmed medför att vissa frågor och utmaningar behöver fortsatt förtydligande, tex hanteringen av och ansvar för en kärnteknisk olycka. Det är positivt att utredningen tagit stort intryck av länsstyrelsernas samverkansförmåga under senaste kriser och att det lämnas ett utrymme för länsstyrelserna att tillsammans utarbeta en effektiv samverkansstruktur. Länsstyrelserna välkomnar detta och kommer att ta ansvar för att gemensamt utveckla den nya strukturen för att få den att fungera.

Samverkan mellan sektorsmyndigheter och geografiskt områdesansvariga myndigheter behöver förbättras. För att den nya strukturen ska bli effektiv och ändamålsenlig är det viktigt att det finns såväl kunskap, kapacitet och förmåga hos samtliga myndigheter att samverka på olika nivåer. Samverkansbehoven finns både när det gäller planering inför som under samhällsstörningar och höjd beredskap. En fungerande lägesbildsrapportering och informationsdelning är av avgörande betydelse för att den nya strukturen ska fungera.

Det är av vikt att beredskapsarbetet på nationell nivå kan omsättas till kommunerna och regionernas arbete, och tvärtom, att kommunerna och regionernas perspektiv synliggörs i den nationella planeringen. Det måste finnas en gemensam planering med ett fungerande informationsflöde mellan nationell, regional och lokal nivå. Om detta inte fungerar finns det risk att det som planeras för på en nivå inte går att genomföras i praktiken på en annan nivå. Detta måste aktivt undvikas och här har såväl sektorsmyndigheter som länsstyrelser och civilområdeschefer en viktig roll.





### Länsstyrelsernas synpunkter i korthet

- Länsstyrelserna tillstyrker flertal av utredningens förslag. Dock finns det behov av djupare analyser, särskilt i områden som berör länsstyrelsens verksamhet. Länsstyrelsen avstyrker förslaget om indelning i sjukvårdsregioner samt valen av vissa civilförsvarschefers placering
- Länsstyrelserna avstyrker förslagen som berör kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser.
- Länsstyrelserna bedömer inte att nuvarande ersättningsnivåer till kommuner och regioner är rimlig utifrån i lagen angivna krav och krav på bland annat robusthet.
- Länsstyrelserna anser att regeringen bör utreda frågan om att säkerställa långsiktig finansiering till kommuner och regioner för robusthetshöjande åtgärder och kontinuitet i samhällsviktig verksamhet.
- Länsstyrelserna anser att regioner bör rapportera förberedelser även till länsstyrelserna då det krävs för att uppfylla rollen som geografiskt områdesansvarig myndighet och rollen att ge stöd till regionerna. Komplettering bör därför ske i 7 § förordning om kommuners och regioners beredskap: ” En kopia av regionens rapportering kring vilka förberedelser som vidtagits inom hälso- och sjukvård, bör även sändas till berörd länsstyrelse.”
- Länsstyrelserna föreslår att civilområdescheferna ska kunna begära lägesbilder från sektorsmyndigheter.
- Länsstyrelserna anser att det behövs en ökad tydlighet kring hur olika delar i systemet hänger ihop. Det handlar exempelvis om sambanden mellan *rapportering* såsom risk- och sårbarhetsanalyser, identifiering av samhällsviktig verksamhet och kontinuitetsplanering, *lägesbildsrapportering* under en samhällsstörning i fred eller höjd beredskap, *delgivning* som rör planering och *beredning*, som handlar om att tillsammans skapa en gemensam inriktning.
- Länsstyrelserna påpekar vikten av att länsstyrelserna behåller rollen som krishanterande myndighet och att det återspeglas i strukturer för rapportering, informationsdelning och i planeringsarbetet.



2021-06-09

456-2303-2021

- Länsstyrelserna vill framhålla vikten av att samverka mellan Försvarsmakten och länsstyrelserna säkerställs på olika nivåer. Länsstyrelsen i Uppsala län har en god samverkan med Försvarsmaktens representation i Uppsala län. Länsstyrelsen har en tvärgående samverkan mellan statliga myndigheter i länet, exempelvis mellan Livsmedelsverket och Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Länsstyrelserna anser att utredningens förslag att regeringen kan besluta att delegera en del av det geografiska områdesansvaret till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) behöver förtydligas.

## **Författningsförslag**

### **1.1 Förslag till lag om kommuners och regioners beredskap**

Länsstyrelserna delar i stort utredningens förslag om en ny lagstiftning om kommuners och regioners beredskap samt att det regleras i lag att kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav och vidta förberedelser, inklusive rapportering om förberedelser. Det är också positivt att det i 4 kap. 1 § anges att kommunerna inom sitt geografiska område ska verka för att berörda aktörer samverkar, och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet avseende fredstida krissituationer samt inför höjd beredskap.

### **2 kap. Förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap**

Länsstyrelserna avstyrker förslaget att kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser avgränsas till att omfatta endast den egna verksamheten, inte det geografiska området. Analyserna bör omfatta kommunens hela geografiska områdesansvar.

Nuvarande lagstiftning säger att kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Om inte analysen omfattar vad som faktiskt kan påverka kommunen är det mycket svårt att göra en korrekt riskbild- och bedömning. Begränsningen innebär betydande svårigheter för länsstyrelserna att göra en risk- och sårbarhetsanalys och bedömning för länet om kommunerna inte anger samhällsviktiga verksamheter och beroenden.



2021-06-09

456-2303-2021

Länsstyrelserna bedömer att det kommunerna har svårt att utföra i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys, gäller specifikt att identifiera samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska områdesansvar. Uppgiften att identifiera samhällsviktig verksamhet behöver ses över för att genomföras på ett mer adekvat sätt. En tydlig process mellan kommunerna, regionerna, länsstyrelserna och statliga myndigheter bör utarbetas. Risk- och sårbarhetsanalyserna bör, så som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anger i författningssamling, samordnas med riskanalysarbetet som sker i enlighet med annan lagstiftning. Det avser till exempel uppgifter enligt 2 och 3 kap i lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Länsstyrelserna avstyrker också förslaget om att kommunerna i sin risk- och sårbarhetsbedömning inte ska inkludera verksamhet som upphandlats eller bedrivs via fria valsystem. Det saknas en beskrivning av vilka konsekvenser förslaget får men Länsstyrelsen bedömer att förslaget skulle medföra stora luckor i vissa kommuners analyser, exempelvis inom omsorgs- och hälso- och sjukvårdsområdet. Det är inte heller tydligt om ansvaret för detta istället skulle åvila länsstyrelserna.

## **6 kap. Statlig ersättning**

Länsstyrelserna vill framhålla betydelsen av en långsiktig finansiering till kommuner och regioner och vill erinra regeringen om den skrivelse som länsstyrelserna och Sveriges kommuner och regioner (SKR) delgav regeringen i början av 2020. Länsstyrelsen bedömer inte att nuvarande ersättningsnivåer till kommuner och regioner är rimlig utifrån i lagen angivna krav.

Även om utredningens förslag innebär tydliggörande i lag och förordning för kommuner och regioner kvarstår en viss otydlighet kring vilka krav som ställs samt hur lagen och överenskommelsen mellan staten och kommunerna respektive regionerna förhåller sig till varandra. Det behöver tydligare framgå om ambitionen är att övergripande krav ska anges i lagen och kommunöverenskommelsen närmare ska ange ambitionsnivån. Se även 14.3.1.

### **1.2 Förslag till förordning om kommuner och regioners beredskap**

Länsstyrelserna anser att förordningen borde kompletteras så att det införs krav på att kommuner och regioner ska ha en funktion för Tjänsteman i beredskap.

Kommuner och regioners arbete med informationssäkerhet behöver inarbetas och tydliggöras i den nya lagstiftningen på samma sätt som för statliga myndigheter enligt 19–20§ förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. På samma sätt som för statliga myndigheter bör MSB även få meddela föreskrifter om sådana säkerhetskrav med beaktande av nationell och internationell standard för kommuner och regioner.

2021-06-09

456-2303-2021

## Rapportering

Länstyrelserna anser att regioner bör rapportera förberedelser även till länstyrelserna då det krävs för att länstyrelsen ska uppfylla rollen som geografiskt områdesansvarig myndighet och rollen att ge stöd till regionerna. Komplettering bör därför ske i 7 §: ”En kopia av regionens rapportering kring vilka förberedelser som vidtagits inom hälso- och sjukvård, bör även sändas till berörd länstyrelse.”

### 1.3 Förslag till beredskapsförordning

#### Åtgärder vid fredstida krissituationer

Länstyrelserna anser att följande paragraf bör läggas till efter den 10 § om lägesbilder: ”Sektorsansvariga myndigheter ska lämna den information som behövs för samlade lägesbilder efter förfrågan från Civilområdeschefen.” Detta bör också återges som uppgift under höjd beredskap. Det är viktigt att också berörda länstyrelser får ta del av den information som förmedlas med tanke på länstyrelsernas geografiska områdesansvar och ansvar för krishantering.

I dag finns det luckor i strukturen med avseende lägesbilder. Länstyrelserna har inga befogenheter att begära in lägesbilder från statliga myndigheter vilket därmed påverkar den samlade bilden på regional nivå. Det föreslagna tillägget skulle innebära en tydligare rapportering och mer aktuell information för respektive län och även en bättre bild till regeringen som visar regionala skillnader. Det är av vikt att formalisera strukturen kring rapporteringen.

Länstyrelserna vill framhålla att lägesbilder och rapporteringsvägar utgör viktiga faktorer för effektiv ledning. Utredningens förslag kring den operativa hanteringen under höjd beredskap kommer att innebära en mer ändamålsenlig struktur och tydlighet, vilket många har efterfrågat.

Länstyrelserna tillstyrker det som anges i 25 § kring de sektorsansvariga myndigheternas ansvar att utveckla ett strukturerat samarbete med de länstyrelser som är civilområdeschefer samt det som anges i 26 § 5 och 6 p p kring samverkan med andra beredskapssektorer och Försvarmakten samt samverkan med näringslivet.

Civilområdeschefen kommer att ha möjligheter att, med rätt informationsflöde från sektorsansvariga myndigheter och kommuner, regioner och andra aktörer, skapa lägesbilder på regional nivå med både hög upplösning och kvalitet.

Av förordningen bör framgå behovet av att kommunerna och regionernas perspektiv kommer in tidigt i planeringen och att myndigheterna behöver säkerställa ett informationsflöde till kommuner och regioner. Se även 7.4.



## **De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under höjd beredskap**

Länsstyrelserna föreslår följande tillägg till 28 §: ”Skulle en sektorsansvarig myndighets föreskrifter stå i strid med föreskrifter från civilområdeschefen får länsstyrelsen inhämta vägledning från regeringen. Bedömer länsstyrelsen att man inte kan invänta regeringens vägledning kan länsstyrelsen välja det alternativ som bedöms ge största möjliga försvarseffekt i det aktuella läget.”

Utredningens beskrivning på sidan 363, om länsstyrelsernas möjligheter att bedöma om de föreskrifter som sektorsansvariga myndigheter fattar beslut om inom en sektor ska gälla länsstyrelserna, bör tydliggöras genom att regleras i författning enligt tillägget ovan.

### **1.5 Förslag till förordning om de länsstyrelser som är civilområdeschefer**

Länsstyrelserna anser att förordningen är otydlig när det gäller rapportering. Det som beskrivs i kapitel 15 om rapportering i en ny struktur återspeglas inte till fullo i föreslagen förordning. Denna del behöver ses över och kompletteras så att det anges tydligt i förordning vilka befogenheter som gäller, exempelvis vad som gäller kring rapportering av lägesbild i fredstid och länsstyrelsernas och civilområdeschefens ansvar vid olika situationer.

I förordningen saknas reglering kring civilområdeschefens möjligheter att krigsplacera enligt det resonemang som anges i kap. 10.5, sidan 374. Det vore rimligt att det finns grund för detta i författning. Se även 10.5.

Länsstyrelsernas verksamhet inom civilt försvar är redan i hög grad reglerad. Närmare detaljreglering om hur länsstyrelserna ska utföra sitt arbete, exempelvis riktlinjer om hur gränsbevakning ska bedrivas eller vilken typ av egendom som ska prioriteras vid uttagning, lämpar sig ur ett säkerhetsskyddsperspektiv sannolikt bättre i annan form än föreskrifter. Det kan också konstateras att civilområdeschefens uppdrag gentemot länsstyrelserna inom civilområdet i övrigt framför allt präglas av mjuka styrmedel, såsom att verka för samordning och att stödja länsstyrelsernas planering.

### **Fredstida krissituationer**

Länsstyrelserna föreslår att förordningen kompletteras med ett tillägg enligt följande för att stämma överens med det tillägg som föreslås i beredskapsförordningen 9 § (avsnitt 1.3) ovan: ”Civilområdeschefen får begära in sådan information från sektorsansvariga myndigheter som behövs för samlade lägesbilder på regional nivå.” Se även 1.3.



### **1.24 Förslag till förordning om ändring i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

Länsstyrelserna anser att det är positivt att MSB får en tydligare roll att stödja andra myndigheter i deras krishantering. Länsstyrelsen anser dock att utredningens förslag att MSB, om regeringen så beslutar, ska kunna ta över ledning av civilt försvar, behöver förtydligas. Se även kapitel 12.4.2

### **1.34 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap**

Länsstyrelserna konstaterar att utredningen lyfter tydligt fram vikten av att länsstyrelserna ska fortsatt behålla sin roll när det gäller krisberedskapen och det geografiska områdesansvaret vid kriser i fredstid, vilket Länsstyrelsen anser vara en viktig förutsättning för det gemensamma krishanteringsarbetet ska kunna hanteras på ett bra sätt samt få ett önskat resultat. Därutöver ges länsstyrelserna ett uttalat ansvar att tillsammans med civilområdeschefen i civilområdet utveckla arbetet inför och under höjd beredskap. Det är särskilt positivt att ansvaret att samverka och bidra till arbetet är tydligt uttalat, exempelvis genom §4, 7 p där det uttrycks att länsstyrelsen ska samverka och medverka till det gemensamma arbetet, som leds av den länsstyrelse som är civilområdeschef, inom civilområdet.

Länsstyrelserna noterar att länsstyrelsernas roll att verka för och att upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser återkommer både i 4 § 3 p samt i 4 a, första strecksatsen.

## **Kap 7 Överväganden och förslag: En ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap**

### **7.1 Samverkansområdena avvecklas**

Länsstyrelserna tillstyrker att samverkansområdena avvecklas då de inte längre är ändamålsenliga.

### **7.4 En ny struktur med beredskapssektorer införs**

Länsstyrelserna anser att sektorsindelningen är ändamålsenlig och har potential att ge effekt för krisberedskapen och arbetet med civilt försvar. Genom utredningens förslag får myndigheter tydligare utpekade ansvar, bättre planeringsförutsättningar och det görs ett tydligare gränssnitt mellan sektorerna. Det gäller också att skapa tillit, nyfikenhet och relationer mellan aktörer såväl vertikalt som horisontellt. Det utpekade ansvaret för samverkan med civilområdescheferna utgör en mycket viktig beståndsdel, som kommer att kräva insatser från såväl sektorsmyndigheterna som för civilområdescheferna. För att den nya strukturen ska bli effektiv och ändamålsenlig är det viktigt att det finns såväl kunskap, kapacitet och förmåga hos samtliga myndigheter att samverka på olika nivåer.

Länsstyrelserna anser att det saknas en beskrivning av hur kommunerna kommer in i den nya strukturen med beredskapssektorer. Samtidigt som utredningen resonerar kring vikten av kommuners och regioners medverkan i planeringen återspeglas inte detta i några skarpa förslag, exempelvis i författning. På sidan 220 anges exempelvis att



2021-06-09

456-2303-2021

”Kommunernas och regionernas medverkan i beredskapsarbetet är t.ex. helt avgörande för att samhällsviktig verksamhet och funktioner inom hälsa, vård och omsorg, dricksvattenförsörjning och avlopp ska fungera”. Länsstyrelsen menar att det finns fortsatt behov av att tydliggöra krav och förväntningar på kommuner och regioner i den fortsatta beredningen. I detta arbete utgör länsstyrelsernas roll som länk mellan det nationella och lokala också en viktig pusselbit. Sektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (7.5.9) utgör ytterligare ett konkret exempel på vikten av att kommunerna behöver inkluderas i planeringen i ett tidigt skede eftersom verksamheten inom detta område i huvudsak bedrivs av kommunerna. Se även 1.3.

### **7.11 Beredskapssektorerna ska samverka med varandra**

Länsstyrelserna tillstyrker utredningens bedömning kring vikten av att beredskapssektorerna samverkar med varandra. Det är viktigt att sektorerna inte hamnar i ett alltför djupt stuprörstänk på vertikalen, utan att det också finns en horisontell dimension såväl mellan sektorerna som med näringslivet, kommuner, länsstyrelserna och civilområdescheferna både inför och under en samhällsstörning. Se även avsnitt 1.3.

Det är av vikt att MSB stödjer en sådan samverkan både horisontellt och vertikalt.

## **Kap 8 Överväganden och förslag: Statliga myndigheters ansvar och uppgifter inför och under höjd beredskap samt för fredstida krisberedskap**

Länsstyrelserna tillstyrker förslaget om att alla beredskapsmyndigheter ges ett visst ansvar för beredskapsfrågor enligt den beredskapstrappa som utredningen beskriver.

### **8.1 En beredskapsförordning ersätter krisberedskapsförordningen**

Länsstyrelserna tillstyrker förslaget om att inrätta en ny förordning och menar att det är betydelsefullt att göra regleringen tydligare.

### **8.3 Samhällsviktig verksamhet definieras**

Länsstyrelserna menar att det finns fördelar med att inkludera gällande definition av begreppet samhällsviktig verksamhet i förordning eftersom det ger en ökad tyngd i begreppet och hur det ska definieras. Samtidigt är definitionen inte tillräcklig för att ensamt kunna ligga till grund för det arbete som ska genomföras. Det är en bred definition som kräver kompletterande stöd och tillämpningsmaterial för att kunna användas. MSB bör ansvara för att den praktiska tillämpningen är aktuell så att definitionen får genomslag samt att det tydliggörs hur olika begrepp förhåller sig till varandra, exempelvis samhällsviktiga verksamheter och viktiga samhällsfunktioner.



2021-06-09

456-2303-2021

#### **8.4.1 Identifiera samhällsviktig verksamhet och upprätthålla kontinuitet i denna**

Länsstyrelserna tillstyrker utredningens påpekande att relevanta underlag från de sektorsansvariga myndigheterna ska delges länsstyrelserna men menar att det varken finns eller föreslås en struktur för sådan informationsdelning. Det bör också tydliggöras om det ska samordnas av Civilområdescheferna enligt kap 10 eller direkt mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna.

#### **8.4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser – ökat fokus på åtgärder**

Länsstyrelserna tillstyrker förslaget om utökat fokus på åtgärder och bedömning men ifrågasätter om åtgärderna hinner få effekt mellan rapporteringarna. Länsstyrelsen anser att det därför skulle vara mer lämpligt med rapportering vartannat år.

#### **8.4.3 Information för lägesbilder vid frestida krissituationer**

Se förslag och resonemang i kap. 1.3.

#### **8.5.1 Rapportering av risk- och sårbarhetsbedömningar**

Länsstyrelserna anser att det är viktigt att länsstyrelserna får ta del av relevanta delar av beredskapsmyndigheternas risk- och sårbarhetsbedömningar och påminner om att den här typen av informationsdelning behöver bli effektivare.

För att länsstyrelserna ska ha möjlighet att fullgöra uppgiften att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser för det regionala området – länet, krävs ofta informationsinhämtning från andra myndigheter. Länsstyrelsen uppfattar att detta omfattas i *Förslag till beredskapsförordning* (20 § 2 och 3 p) som anger krav på beredskapsmyndigheterna att samverka med den länsstyrelse som är civilområdeschef i dennes roll som geografiskt områdesansvarig, samt samverka med länsstyrelserna i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter och bistå dessa med information.





#### **8.5.4 Beredskapsmyndigheternas samverkan med civilområdeschefen och länsstyrelsen som geografiskt områdesansvariga aktörer**

Länsstyrelserna tillstyrker utredningens förslag och överväganden och anser att det är positivt att detta krav också återges i Förslag till beredskapsförordning (20 § 2 och 3 p).

För att den nya strukturen ska bli effektiv krävs att det finns såväl kunskap, kapacitet och förmåga att samverka på olika nivåer.

#### **8.5.6 Rapporteringen vid händelser ska omfatta fredstida krissituationer och höjd beredskap**

Länsstyrelserna menar att sektorsansvariga myndigheter bör rapportera lägesbilder även till civilområdeschefen. Se vidare avsnitt 1.3.

#### **8.7.1 De sektorsansvariga myndigheternas ansvar för planering och förberedelser**

Länsstyrelserna tillstyrker utredningens förslag att de sektorsansvariga myndigheterna ska ansvara för att uppgifter och roller tydliggörs för aktörer inom beredskapssektorn på central, regional och i förekommande fall lokal nivå. Det är dock viktigt att flödet mellan sektorsmyndigheter och geografiskt områdesansvariga aktörer (kommuner och länsstyrelser) fungerar såväl avseende planering inför och under hantering av samhällsstörningar för hela hotskalan.

Som tidigare nämnts i inledningen ser Länsstyrelserna en tydlig utmaning i att få till kopplingen mellan centrala myndigheters beredskapsarbete och omsätta det till kommunernas och regionernas arbete, och tvärtom, att kommunerna och regionernas perspektiv synliggörs i den nationella planeringen. Det måste finnas en gemensam planering med ett fungerande informationsflöde mellan nationell, regional och lokal nivå. Se även avsnitt 1.3 och 7.11.



## **Kap 10 Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning**

### **10.1 Civilområden inrättas**

Det är positivt att utredningens förslag utgår från en struktur för hantering av samhällsstörningar i hela hotskalan. Utredningen har tagit intryck av hur länsstyrelserna hanterat covid-19 genom det gemensamma samordningskansliet.

Länsstyrelserna uppfattar att den nya strukturen syftar bland annat till att underlätta andra myndigheters kontakter med länsstyrelserna, även om viss samverkan och planering kommer att behöva ske direkt med länsstyrelserna. Den övergripande strategiska planeringen bedöms kunna ske mer effektivt genom civilområdena. Genom civilområdena bibehålls de lokala och regionala kontaktytorna och ökar möjligheterna till samverkan mellan län.

### **Försvarets indelning i militärregioner**

Länsstyrelserna vill framhålla vikten av att samverkan mellan Försvaretsmakten och länsstyrelserna säkerställs på olika nivåer.

### **10.2 Länsstyrelserna alltjämt basen**

Länsstyrelserna tillstyrker och delar utredningens bedömning kring länsstyrelsernas roll, i synnerhet i förhållande till den lokala och regionala nivån. Länsstyrelsen är regeringens förlängda arm på länsnivå, men lika mycket länens förlängda arm gentemot den nationella nivån och regeringen. Detta kommer fortsatt vara av vikt och länsstyrelserna har en viktig roll att driva på arbetet samt stödja aktörerna i länet, inte minst planera och öva tillsammans för att uppnå den lednings- och samordningsförmåga som är nödvändig i kris och krig. Utredningens förslag ger en tydlig injektion till hela strukturen och länsstyrelsernas roll stärks i rollen som krishanterande myndighet. Det är viktigt att detta återspeglas i såväl strukturer för rapportering, informationsdelning och i arbetet med planering.

Länsstyrelserna påpekar också, återigen, vikten av att det också finns en mottagarkapacitet i kommunerna. Annars finns risk för att de blir systemets svagaste länk i planering inför höjd beredskap. På sidan 348, sista stycket, ges konkreta exempel på vikten av att kommunerna går i takt med övrig planering. Se även 1.3.



#### **10.4.2 Civilområdeschefens generella uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar**

##### **Civilområdeschefens planeringsuppgifter**

Länsstyrelserna tillstyrker utredningen förslag om att civilområdeschefen får begära in och ta del av uppgifter från beredskapsmyndigheter för planläggningen inom civilområdet inför höjd beredskap samt även relevanta uppgifter från Försvarsmakten. Detta är viktigt för fullgörandet av de uppgifter som åligger civilområdeschefen och även länsstyrelserna.

#### **10.4.4 Civilområdeschefens roll vid krissituationer i fred**

Länsstyrelserna tillstyrker utredningens resonemang kring att länsstyrelserna och civilområdescheferna tillsammans måste utarbeta ett fungerande system för samverkan. Att civilområdescheferna får ansvar både i kris och höjd beredskap ger ökade förutsättningar för att detta ska fungera. En löpande samverkan inom civilområdena och ett ömsesidigt behov kan skapa förutsättningar för ett effektivt arbete. Det är viktigt att länsstyrelserna gemensamt kan ta ansvar för att säkerställa både en sammanhållen planering och hantering så att inte enskilda länsstyrelser tappar initiativkraft. Syftet med den nya strukturen är att stärka helheten och då är det viktigt att det finns en gemensam förmåga.

#### **10.4.6 Civilområdeschefens generella uppgifter under höjd beredskap**

Länsstyrelserna anser att det inte är tydligt hur förhållandet mellan civilområdeschefernas geografiska områdesansvar och sektorsmyndigheternas ansvar ska se ut under höjd beredskap. Utmaningen att reda ut detta återstår, bland annat genom gemensamma övningar.

#### **10.5 Krigsorganisation**

Länsstyrelserna tillstyrker förslaget men påpekar att det i förordningen saknas reglering kring civilområdeschefens möjligheter att krigsplacera personal från andra myndigheter. Det vore rimligt att det finns grund för detta i författning. Se även 1.5.

#### **10.7.2 De länsstyrelser som är civilområdeschefer ska kunna överta ansvaret för räddningstjänst**

Länsstyrelserna avstyrker utredningens förslag och menar att ansvaret för övertagande av kommunal räddningstjänst behöver finnas kvar på respektive länsstyrelse. Se även 1.20.



## **Kap 12 Överväganden och förslag: Det nationella ansvaret för civilt försvar och krisberedskap**

Länsstyrelserna tillstyrker utredningens förslag om att MSB får en tydligare roll att stödja andra myndigheter i deras krishantering. Enligt förslaget får MSB en viktig roll att stötta den sektor som blir särskilt drabbat exempelvis med metodstöd och samordnings- och samverkansstruktur. Redan idag har MSB en viktig roll i att vara stödjande och skapa en sammanhängande planering för det civila försvaret så att civilt och militärt försvar går i takt.

När det gäller den sammanhållna planeringen anser länsstyrelsen att regeringen bör överväga att synkronisera cyklerna för kommun- och regionöverenskommelserna med försvarsbeslutsperioderna, för att underlätta för den sammanhållna planeringen.

### **12.4.2 Under höjd beredskap ska MSB bistå regeringen i ledningen av det civila försvaret**

Länsstyrelserna anser att det stöd som utredningen anger att MSB ska vara beredda att efter förfrågan bistå regeringen med under höjd beredskap medför vissa oklarheter när det gäller roller och ansvar. Det kan vara rimligt för regeringen att delegera vissa uppgifter till MSB men det är viktigt att tydliggöra hur dessa uppgifter förhåller sig till civilområdeschefernas och länsstyrelsernas befogenheter under höjd beredskap. Länsstyrelsen anser att utredningens förslag att regeringen kan besluta att delegera en del av det geografiska områdesansvaret till MSB behöver förtydligas. Se även 1.24.

### **12.4.5 MSB ska bilda och upprätthålla ett centralt beredskapsråd**

Länsstyrelserna tillstyrker förslaget om att inrätta ett centralt beredskapsråd men vill erinra om att krav på säkerhetsskydd tas i beaktande, i synnerhet när det gäller utökningen av representanter från totalförsvaret, såsom näringslivet. Det centrala beredskapsrådet bör också ges tydliga avgränsningar gentemot andra typer av råd, exempelvis regeringens krisberedskapsråd. Det behöver också tydliggöras vilken roll som rådet ska ha under en kris eller höjd beredskap.



## **Kap 14 Överväganden och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner**

### **14.2 Resursfördelning och ledningsförmåga**

Länsstyrelserna anser att det är viktigt att identifieringen av militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig, görs i samråd med Försvarmakten och i dialog med civilområdeschefer och länsstyrelser. Det är av vikt att de områden som pekas ut är förankrade och väl avvägda, i synnerhet utifrån Försvarmaktens behov, men även utifrån länsstyrelsernas aspekter.

Länsstyrelserna anser att det finns fler aspekter eller kriterier som behöver beaktas vid fördelning av resurser. Det kan exempelvis handla om kommuner som behöver planera för stöd till Försvarmakten vid operativa förflyttningar, så kallade understödområden. Det kan också handla om kommuner som har viktig infrastruktur som kan komma att utsättas för sabotage eller förbekämpning med långräckviddiga vapen med risk för skador på omgivningen och befolkning. Kommuner som ska planera för utrymning eller mottagning av utrymmande kan också behöva särskilda resurstillskott.

#### **14.3.1 En ny lag**

Länsstyrelserna anser att en ny lag som reglerar kommuners och regioners beredskapsuppgifter ger förutsättningar för en ökad tydlighet, framförallt förflyttningen av uppgifter från överenskommelser till lag och förordning. Även om utredningens förslag innebär tydliggörande i lag och förordning för kommuner och regioner samt bättre förutsättningar för uppföljning kvarstår en viss otydlighet kring vilka krav som ställs samt hur lagen och överenskommelsen mellan staten och kommunerna respektive regionerna förhåller sig till varandra. Det behöver tydligare framgå om ambitionen är att övergripande krav ska anges i lagen och kommunöverenskommelsen närmare ska ange ambitionsnivån. Se även 1.1.

#### **14.3.2 Den nya lagens syfte**

Länsstyrelserna instämmer i att det finns vissa kommuner som har kapacitet att stärka sitt arbete genom egna resurser. Det är viktigt att det ändå finns en grundförmåga på ungefär samma nivå över landet. Staten behöver vara tydlig med vad staten kan stå för och vad kommunerna förväntas finansiera själva. Annars finns det risk att det skapas en ojämlig förmåga mellan landets kommuner, där robustheten avgörs av kommunens ekonomi. Det är dock rimligt att ansvaret och finansieringen delas mellan staten och kommunerna. Se även 14.4.2.

#### **14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser**

Se 1.1.



#### **14.4.2 Kommunernas och regionernas arbete med beredskap**

Länsstyrelserna vill erinra regeringen om den skrivelse som länsstyrelserna och Sveriges kommuner och regioner överlämnade till regeringen i början av 2020.

Utredningen adresserar frågan om kontinuitet och konstaterar att det i dag inte finns något lagkrav för kommuner och regioner i denna del men hänvisar till att ett sådant krav inte ryms inom nuvarande ersättningsramar. Det är viktigt att påpeka de stora behov av investeringar som kommunerna står inför. Staten, tillsammans med kommuner och regioner, behöver förbereda och planera för hur investeringar i robusthet i kommuners och regioners verksamhet ska finansieras långsiktigt. Kontinuitetshandling är en viktig del och bör regleras även om det innebär ökade kostnader som staten behöver medfinansiera. Att investeringar görs utifrån statens perspektiv är viktigt för att få en likvärdig robusthet över landet för att minska sårbarheten och riskerna för allvarliga samhällsstörningar. Länsstyrelsen anser att detta bör utredas ytterligare. Se även 14.3.2.

#### **14.4.5 Rapportering av förberedelser**

Länsstyrelserna anser att regioner bör rapportera förberedelser även till länsstyrelserna då det krävs för att uppfylla rollen som geografiskt områdesansvarig myndighet. Länsstyrelsen anser inte att det är tillräckligt tydligt vad som avses med att kommuner och regioner ska lämna information om övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret. Utredningen framför exemplet som när skyddade anläggningar som inrättas för behov inom civilt försvar avses säljas eller läggs ned eller andra exempel där beredskapsaspekter behöver beaktas tidigt i olika processer. Detta har också bäring på totalförsvarets behov i samhällsplaneringen. Länsstyrelserna välkomnar förslaget men vill påpeka att det förutsätter att kommuner och regioner delges relevant information om vilka förhållanden som har betydelse för totalförsvaret.

#### **14.5.3 Rapportering vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap**

Länsstyrelserna anser att det är positivt att rapporteringen inte lutar sig på definitionen om "extraordinära händelser" utan att det istället bygger på länsstyrelsens respektive civilområdeschefers behov för att fullgöra sitt geografiska områdesansvar.



#### **14.6 Kommunernas geografiska områdesansvar**

Länsstyrelserna konstaterar att kommunerna fortsatt ska ha kapacitet att rapportera till länsstyrelsen om påverkan på såväl egen verksamhet som den samhällsviktiga verksamhet som finns inom kommunernas geografiska områdesansvar. Det ställer krav på att kommunerna fortfarande skapar en uppfattning kring den samhällsviktiga verksamhet som finns inom kommunen. Länsstyrelserna ställer sig frågande till hur kommunerna ska uppnå denna uppfattning om de inte också ska inkludera detta i arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen, så som utredningen föreslår. Länsstyrelsen avstyrker förslaget att kommunerna endast ska inkludera den egna verksamheten i analysen. Se även 1.1.

#### **14.8 Statlig ersättning till kommuner och regioner**

Se även avsnitt 14.4.2.



## **15. Om rapportering i en ny struktur**

Länsstyrelserna anser att det behövs en ökad tydlighet kring hur olika delar i systemet hänger ihop. Exempelvis sambanden mellan rapportering såsom risk- och sårbarhetsanalyser, identifiering av samhällsviktig verksamhet och kontinuitetsplanering, lägesbildsrapportering under en samhällsstörning i fred eller höjd beredskap, delgivning som rör planering och beredning, som handlar om att tillsammans skapa en gemensam inriktning. Alla dessa delar ingår som avgörande komponenter för att länsstyrelsernas och civilområdeschefernas ska kunna lösa sina uppdrag.

Det måste finnas en struktur för samverkan vid planering inför och under höjd beredskap, vid kriser som inbegriper ett förhållningssätt där myndigheterna aktivt bereder frågor tillsammans. Att samverka handlar såväl om att rapportera som att komma överens om lösningar och det kan skapa genom att säkerställa strukturer för gemensam beredning på olika nivåer. Systemet behöver säkerställa att berörda myndigheter samverkar och bereder frågor inom och mellan länen och berörda myndigheter på operativ och strategisk nivå. Pandemihanteingen har tydligt visat ett behov av gemensamma beredningar för att sortera och lösa komplexa frågor. Utredningen har försökt reda i dessa olika delar men det är svårt att få en överblicksbild kring detta.

### **15.1 Rapportering från kommuner och regioner**

Länsstyrelserna anser att regioner bör rapportera förberedelser även till länsstyrelserna då det krävs för att uppfylla rollen som geografiskt områdesansvarig myndighet och rollen att ge stöd till regionerna.

### **15.2 Rapportering från beredskapsmyndigheter**

Länsstyrelserna anser att rapportering direkt från lokal nivå till beredskapsmyndigheter av sektorsspecifika uppgifter bör undvikas. Sådan rapportering bör kanaliseras via länsstyrelser och civilområdeschefer för att undvika dubbelrapportering för kommuner och andra lokala aktörer.

### **16.6.5 Ekonomiska konsekvenser för införandet av sex civilområdeschefer samt uppgifter för länsstyrelserna**

De 21 länsstyrelserna är enligt utredningens förslag och resonemang i kap 10 och 14 även fortsättningsvis regeringens viktigaste kontaktpunkter mot den kommunala nivån och övriga regionala aktörer. Det innebär att varje länsstyrelse har en naturlig roll att säkerställa den samlade regionala förmågan till skyddad informationsdelning av t.ex. lägesbilder och planeringsunderlag. Länsstyrelserna har i budgetunderlaget för perioden 2022–2024 uppskattat de finansiella behoven för att utveckla den tekniska förmågan för att skydda den regionala totalförsvarsplaneringen och att åtgärda IT-skulden till cirka 480 miljoner kronor. Beräkning omfattar inte behov till följd av förslag i denna utredning. Övriga behov på tekniska stödsystem som anges i kap. 8.3.5 som kan tillkomma utifrån utredningens förslag på civilområden måste utredas ytterligare.





2021-06-09

456-2303-2021

Länsstyrelserna vill betona att införandet av civilområden inte påverkar behovet av en fortsatt utveckling av varje länsstyrelses förmåga till informationsdelning etc. som anges i budgetunderlaget. Förmågan att klassificera information och att kunna hantera den utifrån dess skyddsvärde utgör grundläggande förutsättningar för totalförsvarsplaneringen och i krisberedskapsarbetet.

Länsstyrelserna har under perioden 2018–2020 genomfört ett gemensamt treårigt utvecklingsprogram, Program för kontinuitet och resiliens (PKR). Huvudsyftet har varit att stärka beredskapsförmågan avseende hantering av skyddsvärd information under hela hotskalan. Utvecklingsprogrammet har genomförts parallellt med länsstyrelsernas övriga totalförsvarsutveckling.

Med PKR har länsstyrelserna stärkt skyddet av sin digitala infrastruktur, Lstnet. PKR har också möjliggjort att i samverkan med MSB kunna utveckla konceptet Signe. Detta möjliggör ett skyddat regionalt utbyte av information upp till klassen begränsat hemlig. Arbetet har även varit en katalysator för kommuner och regioner att vidta säkerhetsskyddshöjande åtgärder och har stärkt den regionala förmågan att utbyta skyddsvärd information för uppbyggnaden av totalförsvaret.

Även fortsättningsvis krävs också investeringar i skyddet av Lstnet. De utvecklingsområden som berörs i detta sammanhang benämns samlat som länsstyrelsernas IT-skuld. Varje länsstyrelse ska i alla avseenden kunna leva upp till samhällets förväntningar på hur en totalförsvarsaktör omhändertar informations- och cybersäkerhet. Kraven preciseras i föreskrifter utfärdade av MSB och poängteras i regeringens proposition om Totalförsvaret 2021–2025.

### **Övriga synpunkter**

Länsstyrelserna konstaterar att säkerhetsskyddsfrågor inte berörs nämnvärt i denna utredning. Säkerhetsskyddet är ofta en förutsättning på både lokal, regional och nationell nivå för utbyte av information och för att komma bedriva planeringsarbete inom totalförsvaret.

### **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av landshövding Göran Enander med krisberedskapshandläggare Julia Grimberg som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Länsråd Cecilia Magnusson, chefjurist Solmaz Vikström, avdelningschef Christel Benfalk och Försvarsdirektör Jan Stangebye medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

### **Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa finns på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).